



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и на сохранение их культурного наследия, а также результативности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2018–2019 годах на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды»



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Оценить результативность практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса, а также результативности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2018–2019 годах на эти цели.

Итоги анализа

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года в малых городах (а это 781 малый город с численностью населения до 50 тыс. жителей) проживает около 25 % населения Российской Федерации.

В 2016 году статус исторических поселений федерального значения имели 44 населенных пункта.

При этом на территории малых городов и исторических поселений располагаются уникальные объекты культурного и природного наследия, сохранение и восстановление которых могли бы стать сильным толчком для социально-экономического развития этих населенных пунктов.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации по итогам состоявшейся 17 января 2018 года встречи с участниками Форума малых городов и исторических поселений:

- утверждены Правила предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды;
- ежегодно, начиная с 2018 года, предусматривается выделение из федерального бюджета бюджетных ассигнований в размере 5 млрд рублей на поддержку проектов;
- проекты создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды реализуются в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда», путем исполнения региональных проектов государственных программ субъектов Российской Федерации по формированию современной городской среды.

С 2021 года предусматривается увеличение объема средств из федерального бюджета на реализацию проектов с 5,0 млрд рублей до 10,0 млрд рублей.

С 2018 года осуществляется государственная поддержка из федерального бюджета проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях (в 2018 году – в виде дотаций субъектам Российской Федерации, с 2019 года – в виде иных межбюджетных трансфертов) в рамках реализации мероприятий по соглашениям, заключенными с субъектами Российской Федерации.

Всего с 2018 по 2020 год на реализацию проектов направлено почти 15 млрд рублей средств федерального бюджета.

В 2019 году кассовое исполнение Минстроем России мероприятий по реализации проектов составило 0,6 млрд рублей, или 12,7% общего объема ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью – 5 млрд рублей.

Согласно оперативным данным Минстроя России, в 2020 году кассовое исполнение по указанным расходам федерального бюджета (с учетом остатков средств 2019 года) составило 99,4% предусмотренного объема бюджетных ассигнований (9,36 млрд рублей).

В 2018–2020 годах субъектами Российской Федерации подано на конкурс более 1 000 заявок. Победителями конкурса, получившими премии, стали 240 проектов, из которых по состоянию на 1 января 2021 года реализовано 166 проектов, или 69,2%.

Выводы

Реализованные проекты не соответствуют комплексу мероприятий, предусмотренному победителем Всероссийского конкурса в составе заявки на участие в конкурсе (результату), а устанавливаемый в соглашениях показатель результативности не позволяет оценить его выполнение.

Также установлено, что в 2020 году социально-экономический эффект от реализации муниципальными образованияами проектов не достигнут в том объеме, который был заявлен для участия в конкурсе.

Установлено, что нормативная правовая база, направленная на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений, в том числе проектов в малых городах и исторических поселениях, содержит недостатки.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации

Предложения Счетной палаты Российской Федерации рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- о наделении соответствующего федерального органа исполнительной власти полномочиями по осуществлению координации и контроля за выполнением мероприятий по социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений, в том числе по реализации проектов.
- о внесении изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ, распространив понятие «предмет охраны исторического поселения» на археологический слой;
- об утверждении порядка выплаты компенсации произведенных затрат физическим или юридическим лицом, являющимся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся им на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению при условии выполнения таких работ в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ;
- о внесении изменений в Правила № 237 в части:
 - формирования библиотеки проектов (в разрезе малых городов и исторических поселений), включающей конкурсные заявки субъектов Российской Федерации, проектно-сметную документацию, иные документы по реализации проектов, и размещения ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для общего доступа, в том числе в целях возможного использования заинтересованными лицами отдельных решений проекта в качестве типового, а также в целях повышения прозрачности для граждан и контролирующих органов мероприятий при реализации проектов;
 - установления мер ответственности субъектов Российской Федерации в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении иного межбюджетного трансферта по достижению результатов предоставления иного межбюджетного трансферта, а также по обеспечению соблюдения муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса графика;
 - установления ежеквартального контроля со стороны Министра России за соблюдением графика и за достоверностью сведений, содержащихся в отчетах субъектов Российской Федерации;
 - установления количественных и качественных показателей результата предоставления иного межбюджетного трансферта в разрезе мероприятий, реализуемых в рамках заявленных регионами проектов.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.26.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.12.0.3).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленные на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и на сохранение их культурного наследия, а также регламентирующие процесс выделения и использования бюджетных средств на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды (далее – Всероссийский конкурс);
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение бюджетными средствами на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса, в том числе отчетная, финансовая и бухгалтерская документация;
- деятельность Минстроя России, федерального автономного учреждения «Проектная дирекция Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению мониторинга и контроля за организацией и проведением Всероссийского конкурса, а также за расходованием и результативностью использования бюджетных средств, выделенных на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить результативность практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса.

3.2. Цель 2. Проанализировать порядок формирования и использования в 2018–2019 годах малыми городами средств на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Правительство Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль).
- Департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль).

5. Исследуемый период

2018–2019 годы, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 23 июня по 29 декабря 2020 года, в том числе: с 28 сентября по 9 октября 2020 года с выездом на объекты проверки правительство Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль) и департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль).

7. Краткая характеристика сферы предмета экспертно-аналитического мероприятия

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, в Российской Федерации насчитывается 781 малый город с численностью населения до 50 тыс. жителей, в которых проживает до 25 % населения Российской Федерации (для малых городов характерна маятниковая трудовая миграция).

Значительная часть малых городов Российской Федерации является средоточием уникальных памятников культурного и природного наследия, центрами культурно-познавательного туризма.

В 2016 году 44 населенных пункта на территории Российской Федерации имели статус исторического поселения федерального значения.

Главным принципом сохранения исторических поселений является установление границ территорий, в пределах которых утверждается предмет охраны этого поселения.

Статус исторического поселения – это шанс заявить об историко-культурной ценности застройки в установленных границах территорий как градообразующем факторе, предложив своим гражданам новый путь развития – сохранение своей исторической самобытности и создание положительного образа, что является основным фактором для привлечения инвестиций и посетителей.

Большинство малых городов, в том числе исторических поселений, неспособно самостоятельно решать многочисленные проблемы из-за недостаточности доходной части их бюджетов. При этом значительное количество памятников истории и культуры в таких поселениях требуют реставрации либо консервации, а большинство жилых и общественных зданий исторической застройки нуждаются в модернизации, недостаточно развита социальная инфраструктура.

По состоянию на 31 декабря 2014 года в Российской Федерации находилось около 172,5 тыс. объектов культурного наследия, из них: объекты федерального значения – около 102,5 тысячи (в том числе объекты археологического наследия – 80,8 тысячи), объекты регионального значения – 67,8 тысячи, объекты местного (муниципального) значения – около 2 тысяч.

Кроме того, существовало около 83 тыс. объектов культурного наследия, выявленных, но не внесенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

С 2018 года средства государственной поддержки из федерального бюджета предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования – победители Всероссийского конкурса, для поощрения победителей конкурса.

Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды

За 3 года:

240
проектов-
победителей

1000+
заявок
в конкурсных
номинациях

15
млрд рублей
на реализацию
проектов

<https://konkurs.gorodsreda.ru/>

Несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры по улучшению качества жизни в малых городах и исторических поселениях, вопросы социально-экономического развития малых городов и исторических поселений требуют более пристального внимания, в том числе со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия использованы данные и информация федеральных государственных информационных систем¹, программного комплекса «Бюджетное планирование», систем «КонсультантПлюс» и «Гарант», а также информационно-коммуникационной сети Интернет.

Кроме того, экспертно-аналитическое мероприятие проводилось с привлечением внешних экспертов, в том числе с осмотром объектов в Ярославской области. Отчет сформирован с учетом мнения экспертов. Материалы экспертов по теме мероприятия изложены в приложениях № 1 и № 2 к отчету.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Оценка результативности практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса

8.1.1. Оценка пробелов и недостатков в действующих нормативных правовых актах, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса

Основы государственной культурной политики² определяют главные направления государственной культурной политики и представляют собой базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития в Российской Федерации, а также государственных и муниципальных программ.

-
1. Прикладной программный комплекс аналитических и сводных отчетов по результатам ревизии исполнения бюджета (ППК ПОЛИГОН-СП), Автоматизированная система Федерального казначейства.
 2. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

Одной из целей государственной культурной политики является сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования.

Задачей, направленной на реализацию государственной культурной политики в области культурного наследия народов Российской Федерации, является повышение роли объектов культурного наследия, сохранение исторической среды городов и поселений, в том числе малых городов, создание условий для развития культурно-познавательного туризма.

Достижение целей государственной культурной политики требует проведения регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на основе специально разработанной системы целевых показателей, в которой должны превалировать качественные показатели.

При этом первые ощутимые результаты реализации государственной культурной политики могли быть получены в течение ближайших пяти лет.

Во исполнение Основ государственной культурной политики разработана Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года³ (далее – Стратегия культурной политики).

Проблемы развития малых городов и исторических поселений отражены в Стратегии культурной политики и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁴.

Для решения проблем Стратегия государственной культурной политики предполагала разработку и реализацию комплекса взаимосвязанных мер, направленных на сохранение культурного наследия.

Стратегию культурной политики предполагалось реализовать в два этапа: 2016–2020 годы (утверждение плана ее реализации и приведение документов стратегического планирования в соответствие с ним) и 2021–2030 годы (законодательное и нормативно-правовое регулирование вопросов по повышению ресурсной обеспеченности культуры).

При этом план мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года утвержден только в середине 2019 года⁵.

Однако мероприятий по социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений в нем не предполагается.

План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 год утвержден в декабре 2019 года⁶.

-
3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р.
 4. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.
 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2019 г. № 1259-р.
 6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

Президент Российской Федерации по итогам состоявшейся 17 января 2018 года встречи с участниками Форума малых городов и исторических поселений утвердил перечень поручений (далее – Поручение № Пр-327)⁷ Правительству Российской Федерации и Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и с привлечением Ассоциации развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)», общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» в части социально-экономического развития малых городов и исторических поселений.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года⁸ в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» Правительству Российской Федерации предусматривалось осуществлять активные меры по реализации жилищной политики, в среднесрочной перспективе – принятие мер, обеспечивающих реализацию комплексных проектов создания комфортной городской среды (далее – КГС, проекты), в том числе в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса.

Более подробно информация в части нормативно-правовой базы, направленной на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, представлена в приложении № 3 к отчету.

Во исполнение указов Президента Российской Федерации⁹ в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в государственные программы субъектов Российской Федерации по формированию современной городской среды включены соответствующие региональные проекты, в рамках которых реализуются проекты создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса.

По информации ВЦИОМ¹⁰, при проведении в 2020 году оценки отношения населения к национальным целям и реализации национальных проектов отмечается, что, по мнению граждан Российской Федерации, комфортная и безопасная среда для жизни занимает третье место из шести.

-
7. Утвержден Президентом Российской Федерации от 23 февраля 2018 г. № Пр-327.
 8. Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.
 9. От 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в соответствии с пунктом 6 которого Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить достижение цели и целевых показателей по созданию механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, по увеличению доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%; и решение задач по созданию механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды; от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в соответствии с пунктом 1 которого комфортная и безопасная среда для жизни определена одной из целей развития Российской Федерации, в соответствии с пунктом 2 показатель по улучшению качества городской среды в полтора раза установлен одним из целевых показателей, характеризующих достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» к 2030 году.
 10. Всероссийский центр изучения общественного мнения основан в 1987 году.

Оценка отношения населения к национальным целям и реализации национальных проектов*



* По информации ВЦИОМ

При этом, по данным Общероссийского народного фронта, наибольшая доля городов с неблагоприятной городской средой наблюдается в малых городах с численностью населения до 25 тыс. человек – 86 % (для сравнения по России в целом – 79 %).

Учитывая высокую социальную значимость создания комфортной и безопасной среды для жизни граждан, сформированная нормативно-правовая база по социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений и сохранению их культурного наследия должна быть направлена и на реализацию субъектами Российской Федерации проектов.

Экспертно-аналитическое мероприятие выявило комплекс проблем при реализации проектов, требующих принятия соответствующих мер.

Выявлены недостатки механизма государственной поддержки из федерального бюджета проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, следствием которых можно назвать недостаточную результативность использования средств федерального бюджета, предоставленных

победителям Всероссийского конкурса в рамках соглашений, заключенных в 2018 году Минфином России, а с 2019 года – Минстроем России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно подпунктам «а» и «в» пункта 34 Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды (далее – Правила № 237)¹¹ иной межбюджетный трансферт предоставляется на основании соглашения, заключаемого Минстроем России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором предусматриваются в том числе следующие обязательства субъекта Российской Федерации:

- по обеспечению завершения реализации проекта муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса не позднее 31 декабря года, следующего за годом предоставления иного межбюджетного трансферта;
- по обеспечению начала реализации проекта муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса не позднее чем через месяц после подведения его итогов¹².

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия субъекты Российской Федерации отмечали, что для начала реализации проекта требуется разработать проектно-сметную документацию, также возникает необходимость ее последующей корректировки в ходе реализации мероприятий по проекту.

В связи с доведением средств федерального бюджета только в июне месяце в 2019 году денежные средства были направлены в основном на оплату проектной документации.

Таким образом, по объективным причинам субъектами Российской Федерации не реализуется и не достигается своевременное завершение проектов.

Так, в 2019 году кассовый расход 30 субъектов Российской Федерации составил 631,1 млн рублей, или 12,7 % планируемого объема, в соответствии с заключенными с Минстроем России соглашениями иных межбюджетных трансфертов, 16 субъектов Российской Федерации средства федерального бюджета не расходовали.

При реализации субъектами Российской Федерации проектов установлено наличие проблем с выбором организаций по разработке проектно-сметной документации (ее изменению) и подрядных организаций для выполнения работ муниципальными

11. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237.

12. В соответствии с пунктом 3 Правил № 237 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64) Всероссийский конкурс проводится ежегодно в отношении представляемых муниципальными образованиями:

проектов, реализация которых предусмотрена в 2019–2020 годах, – до 1 июня 2019 года;

проектов, реализация которых предусмотрена в 2020–2021 годах, – до 1 марта 2020 года;

проектов, реализация которых предусмотрена в 2021–2022 годах, – до 1 сентября 2020 года;

проектов, реализация которых предусмотрена в 2022–2023 и в 2023–2024 годах, – до 1 сентября 2021 года;

проектов, реализация которых предусмотрена в 2024–2025 годах, – до 1 сентября 2022 года.

образованиями, что может являться следствием отсутствия типовых проектов в границах малых городов и исторических поселений.

В соответствии с пунктом 17 Правил № 237 в составе конкурсных заявок предусматривается обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, содержащее обязательство субъекта Российской Федерации предусмотреть в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий, предусмотренных проектом, софинансирование которых осуществляется из федерального бюджета и реализация которых может быть предусмотрена также за счет внебюджетных источников финансирования, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов.

Как показали результаты экспертно-аналитического мероприятия, конкурсные заявки субъектов Российской Федерации содержат обязательства по привлечению внебюджетных средств на реализацию проектов на территории муниципальных образований.

При этом Правилами № 237 не установлены требования по включению в соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта обязательств субъекта Российской Федерации по привлечению внебюджетных средств для реализации проекта муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса в объеме, необходимом для реализации такого проекта, в случае если конкурсной заявкой было предусмотрено привлечение внебюджетных средств. В результате ряд проектов реализуется без привлечения заявленных в конкурсных заявках внебюджетных источников, а также в ходе реализации проектов отдельные объекты, финансирование которых предполагалось за счет внебюджетных средств, исключаются.

Кроме того, в Правилах № 237 не установлены меры ответственности в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение следующих обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении иного межбюджетного трансферта:

- по достижению результатов предоставления иного межбюджетного трансферта;
- по обеспечению соблюдения муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса графика выполнения мероприятий (далее – график).

Подпунктом «д» пункта 19 Правил № 237 предусмотрено осуществление оценки конкурсных заявок межведомственной рабочей группой, федеральной комиссией в соответствии с методикой оценки исходя из критерия «Ожидаемый экономический и социальный эффект от реализации проекта, доля привлеченных средств внебюджетных источников, использование муниципально-частного партнерства при подготовке и реализации проекта по отношению к предполагаемой стоимости проекта».

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия и по результатам анализа представленных субъектами Российской Федерации в ходе мероприятия материалов установлено, что экономический эффект не достигнут или он незначителен.

Однако необходимо отметить существенную значимость реализации указанных проектов для малых городов и исторических поселений, так как благодаря им достигаются такие положительные результаты, как повышение уровня квалификации муниципальных служащих, вовлечение жителей в создание и реализацию проектов и другие, то есть эффекты, которые очень важны для развития территории, но в настоящее время (и в краткосрочной перспективе) оценить их сложно.

В результате экспертно-аналитического мероприятия установлено несовершенство нормативно-правовой базы, препятствующее устойчивому развитию и не стимулирующее социально-экономического развития малых городов и исторических поселений.

В редакции Федерального закона № 73-ФЗ¹³, действовавшей до 24 ноября 2012 года, было закреплено, что в историческом поселении государственной охране подлежат не только исторически ценные градоформирующие объекты (планировка, застройка, композиция, природный ландшафт), но и археологический слой¹⁴.

В 2012 году Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» были внесены изменения в Федеральный закон № 73-ФЗ и введено понятие «предмет охраны исторического поселения», включающее в себя исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку, планировочную структуру, объемно-пространственную структуру, композицию и силуэт застройки, соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), композиционно-видовые связи (панорамы).

Указанные изменения фактически исключили из предмета охраны исторического поселения археологический культурный слой, скрытый под землей и не выраженный визуально.

Между тем на территории Российской Федерации отдельные населенные пункты включены в перечень исторических поселений именно по критерию наличия на их территории значимых объектов археологического наследия (в Краснодарском крае – исторические поселения город Анапа (древняя Горгиппия) и станица Тамань (древняя Гермонасса – Тмутаракань). Целостная сохранившаяся историческая застройка, составляющая предмет охраны в современном его понимании, на территории таких исторических поселений практически отсутствует.

До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утвержден предусмотренный пунктом 3 статьи 14 Федерального закона № 73-ФЗ порядок

-
13. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ).
 14. Пункт 2 статьи 59 Федерального закона № 73-ФЗ.

выплаты компенсации произведенных затрат физическим или юридическим лицом, являющимся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся им на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению при условии выполнения таких работ в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ.

Статус малых городов и исторических поселений накладывает на органы местного самоуправления, собственников объектов недвижимости множество ограничений и обременений, но не обеспечивает каких-либо преимуществ, налоговых льгот, дополнительных возможностей привлечения инвесторов, приоритета при распределении межбюджетных трансфертов.

Предлагается наделить указанные муниципальные образования особым статусом, создать в их границах территории комплексного социально-экономического развития или иные зоны с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности.

В целях поддержки муниципальных образований, на территориях которых находятся исторические поселения, иных муниципальных образований, располагающих культурным наследием, повышения их туристской и инвестиционной привлекательности целесообразно формирование комплексной концепции развития данных муниципальных образований.

Например, указанной концепцией могут предусматриваться следующие мероприятия:

- по государственной охране, сохранению и популяризации объектов культурного наследия, исторически ценных градоформирующих объектов;
- по субсидированию затрат собственников объектов культурного наследия и исторически ценных градоформирующих объектов на проведение ремонтных и реставрационных работ;
- по развитию инфраструктуры данных поселений;
- по разработке градостроительной документации, обеспечивающей сохранение исторического своеобразия их архитектуры и ландшафта.

Формирование указанной концепции возможно под руководством федерального органа исполнительной власти, осуществляющего координацию и контроль за выполнением мероприятий по социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений (при наделении соответствующего федерального органа исполнительной власти указанными полномочиями).

Кроме того, предложения субъектов Российской Федерации и экспертов по совершенствованию нормативно-правовой базы, препятствующей устойчивому развитию и не стимулирующей социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений, в том числе на реализацию проектов по итогам проведенного Всероссийского конкурса, представлены в приложении № 2 к отчету.

8.1.2. Анализ достаточности и результативности мер, принимаемых федеральными и региональными органами государственной власти по устранению существующих проблем нормативно-правового регулирования в сфере социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия

В настоящее время в Российской Федерации вопросами социально-экономического развития малых городов и исторических поселений занимается ряд федеральных органов исполнительной власти (в пределах своих полномочий¹⁵).

При этом полномочия по обеспечению координации и контроля реализации мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений, включая реализацию проектов муниципальными образованиями, не закреплены ни за одним федеральным органом исполнительной власти.

Минстроем России в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» проводятся мероприятия по благоустройству общественных и дворовых территорий, включенные в государственные (муниципальные) программы формирования современной городской среды, а также Всероссийский конкурс.

В соответствии с пунктом 2 Правил № 237 проект создания комфортной городской среды содержит в том числе комплекс мероприятий по благоустройству общественных территорий, а также описание прогнозируемого развития общественной территории муниципального образования в случае реализации проекта.

Под мероприятиями понимаются мероприятия по благоустройству общественных территорий муниципального образования, предусмотренные проектом и направленные в том числе на улучшение архитектурного облика муниципального образования, создание пешеходных и туристических маршрутов, условий для рекреации и занятий спортом, повышение уровня санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия жителей в малых городах и исторических поселениях, в том числе мероприятия по созданию и восстановлению дорожных покрытий, устройству освещения, ливневой канализации, озеленению, созданию и размещению малых архитектурных форм, а также по созданию инфраструктуры, обслуживающей общественные пространства.

До 2024 года в рамках реализации мероприятий указанного федерального проекта планируется благоустроить 31 тыс. общественных пространств (на указанные мероприятия запланировано 238,7 млрд рублей средств федерального бюджета), в рамках Всероссийского конкурса планируется реализовать 480 проектов – победителей конкурса (на указанные мероприятия запланировано 30 млрд рублей средств федерального бюджета).

15. Минкультуры России, Минстрой России, Росимущество, Ростуризм.

В соответствии с Правилами № 237 создается межведомственная рабочая группа, которая осуществляет отбор и оценку заявок на участие во Всероссийском конкурсе.

Отобранные заявки направляются на рассмотрение в федеральную комиссию с предложениями по количеству победителей и финалистов.

В состав федеральной комиссии включены представители Минстроя России, Минфина России и Минкультуры России.

В рамках совершенствования процедуры проведения Всероссийского конкурса в 2020 и последующих годах на основании предложений Минстроя России и Минкультуры России внесены изменения в Правила № 237.

По мнению Минкультуры России, в настоящее время процедура отбора заявок на Всероссийский конкурс учитывает положения Федерального закона № 73-ФЗ.

Информационно-аналитическое, методическое, организационное и техническое обеспечение деятельности, связанной с проведением конкурсов и реализацией проектов их победителей, по которым Минстрой России является ответственным исполнителем, соисполнителем по вопросам формирования КГС, в том числе Всероссийского конкурса¹⁶, осуществляет подведомственное Министерству ФАУ «Проектная дирекция» (далее – Учреждение).

В 2018 и 2019 годах Учреждению в соответствии с соглашениями от 2 июля 2018 г. № 069-02-2018-002 и от 12 апреля 2019 г. № 069-02-2019-003 предоставлена субсидия на иные цели в размере 100,0 млн рублей ежегодно в целях реализации нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В 2020 году в соответствии с соглашением от 27 декабря 2019 г. № 069-02-2020-007 Учреждению предоставлена субсидия на иные цели в размере 95,12 млн рублей в целях обеспечения реализации федеральных проектов, включая методическую поддержку, координацию, мониторинг, свод и анализ информации об их реализации.

Также в 2020 году Учреждению предоставлена субсидия из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в размере 4,88 млн рублей на основании соглашения от 25 декабря 2019 г. № 069-03-2020-003.

Для осуществления ведения автоматизированной информационной системы (АИС) «Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» Учреждению доведено государственное задание от 22 августа 2019 г.

№ 069-00008-19-00 в объеме одной единицы. При этом субсидия на выполнение государственного задания не представлялась.

16. Пункт 2.1.2 Устава федерального автономного учреждения «Проектная дирекция Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», утвержденного 25 мая 2019 г. № 302/пр.

Для осуществления ведения автоматизированной информационной системы (АИС) «Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды» Учреждению доведено государственное задание от 6 декабря 2019 г. № 069-00004-20-00 в объеме одной единицы.

Согласно отчету Учреждения за 2019 год цели достигнуты, государственное задание выполнено.

В результате единственный показатель в отчете о выполнении государственного задания, а именно показатель объема работы (количество информационных ресурсов и баз данных (в количестве одной единицы) не позволяет дать оценку работы Учреждения в части информационно-аналитического, методического, организационного и технического обеспечения деятельности, связанной с проведением конкурсов и реализацией проектов их победителей, по которым Минстрой России является ответственным исполнителем, соисполнителем по вопросам формирования КГС, в том числе Всероссийского конкурса.

Следует отметить, что расходы на сопровождение Всероссийского конкурса являются составной частью общих расходов Учреждения, направленных на выполнение задач федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»¹⁷, входящего в национальный проект «Жилье и городская среда».

При этом одним из целевых показателей указанного национального проекта является показатель «Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях», плановое значение которого за период 2018–2024 годов составляет не менее 480 единиц.

Согласно информации, представленной субъектами Российской Федерации, меры, направленные на устранение существующих пробелов и недостатков в действующих нормативных правовых актах в целях ускорения темпов социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов по итогам проведенного Всероссийского конкурса, не всегда являлись достаточными.

Так, обращения в федеральные органы исполнительной власти по указанным вопросам направлялись двумя субъектами Российской Федерации, что составляет 3,4 % общего числа регионов, предоставивших информацию (59); двумя субъектами Российской Федерации рассматривались указанные проблемы «в рабочем порядке».

Более подробно информация о деятельности Минстроя России в части внесения изменений в Правила № 237 представлена в приложении № 4 к отчету.

Согласно информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации контрольные или экспертные мероприятия по теме настоящего экспертно-аналитического мероприятия проведены в 13 субъектах Российской Федерации;

17. Паспорт утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3.

проводятся или будут проводиться – в 10 субъектах Российской Федерации; не проводились – в 41 субъекте Российской Федерации.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации отмечены следующие нарушения при реализации муниципальными образованиями проектов:

- недобросовестное исполнение подрядчиками муниципальных контрактов;
- несоблюдение сроков выполнения мероприятий, установленных согласованными с Минстроем России графиками по реализации проектов;
- нарушения Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁸, Федерального закона № 44-ФЗ¹⁹, Федерального закона № 135-ФЗ²⁰, иные нарушения, свидетельствующие о необеспечении администрациями муниципальных образований как заказчиками производства работ системного контроля за соблюдением требований действующего законодательства при реализации проектов.

При реализации победителями Всероссийского конкурса 2018 и 2019 годов заявленных к реализации проектов субъектами Российской Федерации отмечается ряд системных проблем, которые могут существенно влиять на реализацию проектов и национального проекта в целом, в том числе:

- позднее предоставление средств из федерального бюджета;
- неоднократная корректировка проектно-сметной документации;
- сложности при отборе подрядчиков для разработки проектно-сметной документации и выполнения работ по реализации проектов;
- нереализованность проектов в полном объеме (допускаются исключение отдельных мероприятий заявленных проектов, сокращение заявленных объемов работ);
- ограниченность средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов для финансирования проектов.

Наличие указанных проблем подтверждено также результатами выезда в Ярославскую область (приложение № 5 к отчету).

Так, проектом г. Переславль-Залесский, представленным на Всероссийский конкурс, была обозначена ключевая проблема территории – пространство Народной площади, которое превращено в одну сплошную парковку. При этом в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия при выезде на объект установлено, что после реализации проекта площадь так и используется под парковку.

18. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

19. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

20. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ).

Причиной указанного является невключение в проектно-сметную документацию работ по благоустройству площади.

Кроме того, проектом были определены главные точки притяжения туристов – лодочная станция и сухой ручей. Ни один из данных объектов не создан.

Проектно-сметная документация не соответствовала заявленному проекту. При этом в задании на проектирование указано, что проектную документацию необходимо выполнить в соответствии с концепцией благоустройства территории, признанной победителем в рамках Всероссийского конкурса.

Кроме того, в заявках субъекта Российской Федерации, направленных для участия во Всероссийском конкурсе, планировалось привлечение средств областного и местных бюджетов, а также внебюджетных средств.

В соглашениях Минстроя России с Ярославской областью о предоставлении дотаций и иных межбюджетных трансфертов указанные обязательства отсутствовали.

В связи с чем Ярославской областью не обеспечено участие областного и местного бюджетов в реализации проектов победителями Всероссийского конкурса в 2018 и 2019 годах городами Ростов, Переславль-Залесский, Тутаев и Данилов, не привлечены средства из внебюджетных источников. Мероприятия, реализация которых в соответствии с конкурсными заявками предусматривалась за счет областного и местного бюджетов, внебюджетных источников финансирования, не выполнены.

Благоустройство общественных пространств, развитие территорий является одной из составляющих развития малых городов и исторических поселений, но не может охватить и решить вопросы их социально-экономического развития, а также сохранения их культурного наследия.

Одной из проблем социально-экономического развития малых городов и исторических поселений является наличие значительного количества на их территориях объектов культурного наследия, которые находятся в неудовлетворительном состоянии, на восстановление и содержание которых необходимы финансовые ресурсы.

Так, только на территории малых городов и исторических поселений в Республике Башкортостан находятся 5 701 объект культурного наследия, в Новгородской области – 5 204 объекта, во Владимирской области – 3 824 объекта, в Нижегородской области – 3 546 объектов²¹.

При этом указанные регионы входят в Перечень субъектов Российской Федерации, являющихся в 2020 году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации²² (72 региона).

21. Согласно информации субъектов Российской Федерации.

22. Приказ Минфина России от 15 ноября 2019 г. № 1032 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

8.2. Анализ порядка формирования и использования в 2018–2019 годах малыми городами средств на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса

8.2.1. Анализ порядка формирования и использования бюджетных средств, направляемых на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов создания комфортной городской среды по результатам проведенного Всероссийского конкурса

Предусмотренный подпунктом «а» пункта 1 Поручения № Пр-327 порядок финансовой поддержки лучших проектов в малых городах и исторических поселениях установлен Правилами № 237 (в настоящее время действует пятая редакция²³).

В соответствии с пунктом 6 Правил № 237 проводится конкурс в отношении представленных муниципальными образованиями проектов по следующим категориям:

- а) «исторические поселения»²⁴;
- б) «малые города» – в зависимости от численности населения, проживающего в малых городах, делится на следующие подгруппы:
 - I подгруппа – от 50 тыс. человек до 100 тыс. человек (включительно);
 - II подгруппа – от 20 тыс. человек до 50 тыс. человек (включительно);
 - III подгруппа – до 20 тыс. человек (включительно).

Экспертно-аналитическое мероприятие выявило недостатки механизма государственной поддержки из федерального бюджета проектов в малых городах и исторических поселениях, следствием которых можно назвать недостаточную результативность использования средств федерального бюджета, предоставленных победителям Всероссийского конкурса во исполнение подпункта «б» пункта 1 Поручения № Пр-327 в рамках соглашений, заключенных в 2018 году Минфином России, в 2019 году – Минстроем России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁵.

23. Постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237, от 11 февраля 2019 г. № 115, от 29 января 2020 г. № 64, от 28 мая 2020 г. № 769 и от 29 августа 2020 г. № 1303.

24. Проекты должны быть разработаны для ценной в историко-культурном отношении территории муниципального образования, на которой представлена историческая застройка, формирующая его историко-градостроительную среду, сосредоточены группы недвижимых памятников истории и культуры, участки древнего культурного слоя и элементы природного и историко-культурного ландшафта, составляющие индивидуальный исторически сложившийся облик муниципального образования.

25. Во исполнение подпункта «б» пункта 1 Поручения № Пр-327.

Более подробно информация по анализу Правил № 327 представлена в приложениях №№ 2 и 5 к отчету.

Минфином России в ноябре–декабре 2018 года платежными поручениями перечислены дотации 43 субъектам Российской Федерации – победителям Всероссийского конкурса²⁶ в запланированном объеме 4,9 млрд рублей.

Фактически средства были освоены только к декабрю 2019 года.

Минстроем России в июле 2019 года в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда»²⁷ федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»²⁸ заключены соглашения с 46 субъектами Российской Федерации на сумму 4 980,0 млн рублей²⁹. За счет низкого исполнения расходов общий объем средств, предусмотренный из федерального бюджета и не использованный победителями Всероссийского конкурса в 2019 году, в 2020 году увеличился и составил около 10,0 млрд рублей³⁰.

В 2020 году Минстрой России заключил соглашения с 43 субъектами Российской Федерации на сумму 5,0 млрд рублей.

По состоянию на 1 января 2021 года кассовое исполнение средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию проектов, с учетом неиспользованных остатков 2019 года составляет 9,3 млрд рублей, или 99,4 % общего объема указанных средств (9,36 млрд рублей³¹).

-
26. Соглашения между Минфином России и 43 субъектами Российской Федерации – победителями Всероссийского конкурса 2018 года о предоставлении дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на сумму 4,98 млрд рублей заключались в ноябре–декабре 2018 года, что на 6–7 месяцев позже срока, установленного протоколом заседания Федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды от 9 апреля 2018 г. № 1 (28 июня 2018 года), согласно которому заключение соглашений осуществляется в течение 30 дней с даты принятия решения об определении победителей конкурса (финал Всероссийского конкурса состоялся 28 мая 2018 года).
 27. Паспорт утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).
 28. Паспорт утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3.
 29. Соглашения между Минстроем России и субъектами Российской Федерации победителями конкурса 2019 года о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, заключены 26 июля 2019 года с несоблюдением установленных сроков: на 2 месяца позже срока, установленного протоколом заседания Федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды от 9 апреля 2018 г. № 1 (24 мая 2019 года), согласно которому заключение соглашений осуществляется в течение 30 дней с даты принятия решения об определении победителей конкурса (финал конкурса состоялся 24 апреля 2019 года); на 40 дней позже срока, установленного пунктом 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», согласно которому заключение соглашений должно осуществляться не позднее 20-го рабочего дня после утверждения правовых актов Правительства Российской Федерации, утверждающих распределение указанных межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации (распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2019 году по результатам конкурса, утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 843-р).
 30. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
 31. Письмо Минстроя России от 11 января 2021 г. № 112-МЕ/06.

С 2021 года предусматривается увеличение объема средств из федерального бюджета на реализацию проектов с 5 000,0 млн рублей до 10 000,0 млн рублей³².

Таким образом, в 2021 году возникают риски неполного освоения победителями Всероссийского конкурса объема средств федерального бюджета.

Информация о государственной поддержке из федерального бюджета проектов в малых городах и исторических поселениях и об использовании указанных средств представлена в таблице:

	Предусмотрено		Соглашения		Кассовое исполнение		Реализовано проектами субъектами Российской Федерации, ед.
	млрд руб.	количество субъектов Российской Федерации	млрд руб.	количество субъектов Российской Федерации	млрд руб.	количество субъектов Российской Федерации	

Дотации (Минфин России)

2018 г.	4,9	43	4,9	43	4,9	43	0
---------	-----	----	-----	----	-----	----	---

Иные межбюджетные трансферты (Минстрой России)

2019 г..	5,0	46	4,98	46	0,63	30	80
2020 г.*	5,0	43	5,0	43	9,3	43	86
остатки 2019 г.*	4,36	46	4,36	46		46	
Всего	14,9	69	14,88	69	14,83	69	166

* Оперативные данные на 1 января 2021 года (по информации Министра России за 2018–2020 годы (письмо Министра России от 11 января 2021 г. № 112-МЕ/06).

8.2.2. Оценка результативности расходования бюджетных средств, направляемых на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе по итогам реализации ими проектов создания комфортной городской среды по результатам проведенного Всероссийского конкурса

Национальным проектом «Жилье и городская среда» на 2018–2024 годы (раздел 2) установлены следующие целевые показатели в целом по Российской Федерации.

32. В соответствии с поручениями Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 2 марта 2020 г. № ММ-П41-1425 и от 23 июня 2020 г. № ММ-П30-6718 объем финансирования мероприятия должен быть увеличен до 10 000 000,0 тыс. рублей ежегодно.

	Цель, целевой показатель, дополнительный показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
3.4	Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, не менее ед. нарастающим итогом	-	80	160	240	320	400	480

В разделе 4.3 паспорта национального проекта, определяющем задачи и результаты национального проекта в части реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», установлено следующее.

	Наименование задачи, результата	Срок реализации
1.4	Отобраны победители Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях	01.04.2019, далее 01.03 ежегодно до 2024 года
1.5	Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях	31.12.2020, далее ежегодно до 2024 года
1.6	Реализованы отдельные мероприятия по восстановлению и развитию исторических территорий городов Российской Федерации (в соответствующем году)	31.12.2024

Задачами и результатами федерального проекта на стадии отбора проектов финансирование из федерального бюджета не предусматривается.

Такое финансирование предусмотрено на стадии реализации.

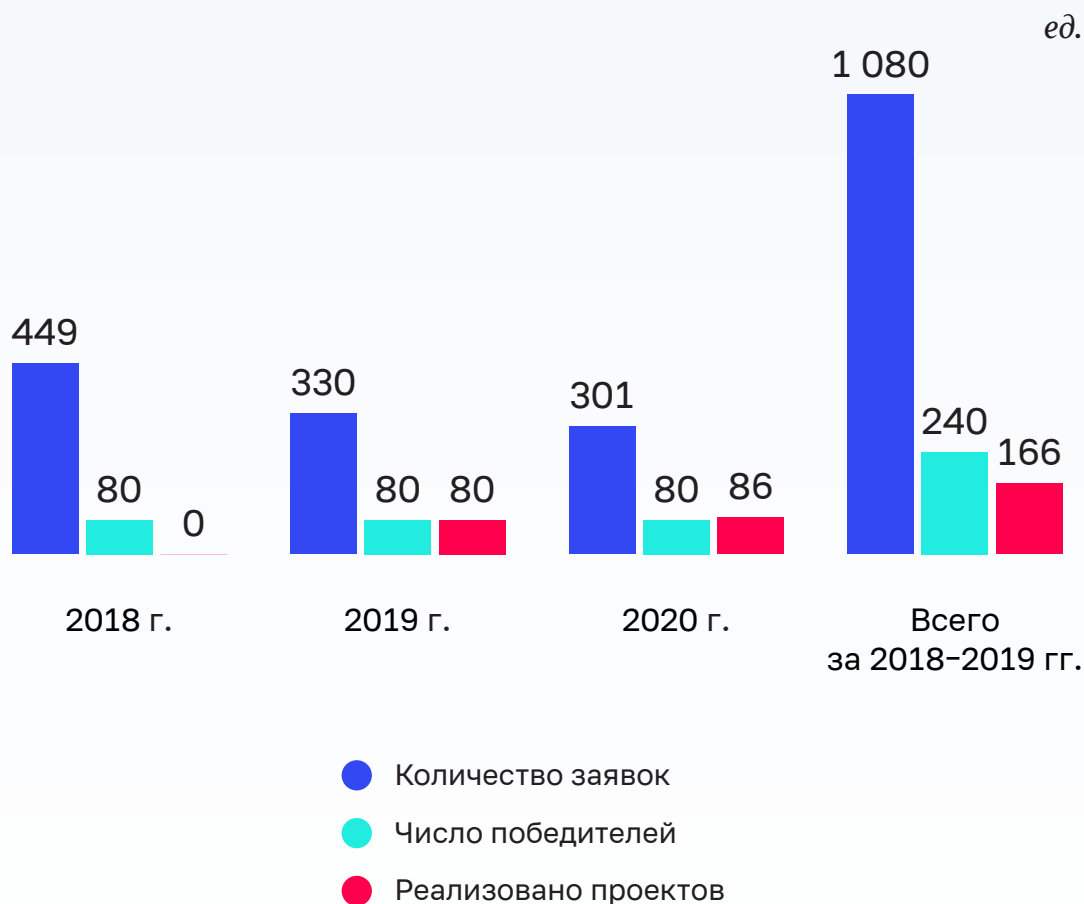
Несмотря на то, что реализация проекта предусмотрена до 31 декабря года, следующего за годом проведения Всероссийского конкурса, средства на указанные цели предусматриваются в федеральном бюджете на год проведения конкурса в полном объеме, необходимом для его реализации.

На указанные цели федеральным проектом предусмотрено с 2019 по 2024 год предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по 5 000 млн рублей ежегодно.

В рамках федерального проекта не предусмотрено финансирование на указанные цели из других источников.

Информация о количестве поданных субъектами Российской Федерации конкурсных заявок и количестве победителей Всероссийского конкурса, получивших премии, а также о реализованных проектах представлена на рисунке:

Итоги Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды



Следует отметить, что количество заявок в 2019 году уменьшилось на 119 заявок, в 2020 году – на 29, что связано с введением Правилами № 237 ограничений по частоте участия муниципальных образований во Всероссийском конкурсе³³.

Согласно информации Минстроя России³⁴ за 2018–2020 годы субъектами Российской Федерации реализовано 166 проектов (за 2020 год данные предварительные), или 69,2 % объема, предусмотренного результатами Всероссийского конкурса; или 34,6 % объема, запланированного к реализации до 2024 года (480 проектов).

При этом кассовое исполнение средств федерального бюджета за указанный период составляет 14,83 млрд рублей, или 99,6 % объема предусмотренных на эти мероприятия средств в количестве 14,9 млрд рублей.

33. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115.

34. Письмо Минстроя России от 11 января 2021 г. № 112-МЕ/06.

Результатом предоставления иного межбюджетного трансферта³⁵ является количество проектов, реализованных муниципальными образованиями – победителями Всероссийского конкурса, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, в срок, установленный соглашением о предоставлении иного межбюджетного трансферта.

Результат предоставления иного межбюджетного трансферта соответствует показателю федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (к 2024 году реализация 480 проектов победителей Всероссийского конкурса).

При этом Счетная палата Российской Федерации неоднократно отмечала, что использование показателя «Количество реализованных проектов» в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды» и соглашениях по его реализации не позволяет оценить результативность осуществленных расходов федерального бюджета.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что реализованные проекты не соответствуют комплексу мероприятий, предусмотренному проектом и представленному победителем Всероссийского конкурса в составе заявки на участие в конкурсе (результату), а устанавливаемый в соглашениях показатель результативности не позволяет оценить его выполнение.

Основной причиной является отсутствие в соглашениях, заключенных Минфином России и Минстроем России с субъектами Российской Федерации, количественных и качественных показателей в разрезе мероприятий, реализуемых в рамках заявленных регионами проектов.

С учетом того, что не все заявленные победителями конкурсов параметры конкурсных заявок, которые позволили им одержать победу во Всероссийском конкурсе, в ходе проведенных мероприятий достигаются, результативность использования средств федерального бюджета, предоставленных победителям Всероссийского конкурса в рамках соглашений, заключенных в 2018 году Минфином России, а с 2019 года – Минстроем России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, можно назвать недостаточной.

Однако оценка экономических эффектов от реализации указанных проектов преждевременна (по мнению экспертов, для ее проведения необходимо более 5 лет со времени реализации проекта).

8.2.3. Анализ результативности деятельности Минстроя России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении мониторинга и контроля за ходом реализации проектов в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса

В Правилах № 237 не установлены меры ответственности в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение следующих обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении иного межбюджетного трансферта:

35. Согласно пункту 36 Правил № 237.

- по достижению результатов предоставления иного межбюджетного трансферта;
- по обеспечению соблюдения муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса графика.

Также в Правилах № 237 отсутствуют положения об осуществлении ежеквартального контроля за соблюдением графика и за достоверностью сведений, содержащихся в отчетах субъектов Российской Федерации, что не позволяет своевременно выявить проблемы в реализации проектов и своевременно принять меры по их устранению. В соответствии с абзацами вторым и третьим пункта 37 Правил № 237 Минстрой России осуществляет контроль:

- за выполнением графика путем оценки соответствующих отчетов субъектов Российской Федерации, представляемых до 20 января года, следующего за годом предоставления иного межбюджетного трансферта;
- за выполнением графика и за достоверностью сведений, содержащихся в указанных отчетах субъектов Российской Федерации, до 1 марта года, следующего за годом предоставления иного межбюджетного трансферта.

При этом Минстроем России³⁶ в 2018–2020 годах осуществлялся контроль на основании представленных субъектами Российской Федерации отчетов в соответствии с условиями заключенных соглашений и мониторинг хода реализации проектов регионами (со II квартала 2020 года – еженедельно) на основе представленных регионами данных и актов осмотра территорий по проектам благоустройства.

Отдельные мероприятия, финансирование которых заявлялось осуществить за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников, профинансированы за счет средств федерального бюджета либо не реализованы в соответствующий период.

Проведение Всероссийского конкурса и реализация проектов направлены на достижение экономического и социального эффекта от реализации проекта (развитие конкуренции, привлечение малого бизнеса, развитие туризма и экономической активности, создание новых рабочих мест в сфере торговли и услуг, другое).

По результатам анализа представленных субъектами Российской Федерации в ходе мероприятия материалов социально-экономический эффект от реализации проектов не достигнут или он незначительный (приложение № 6 к отчету).

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлены проблемы осуществления контроля реализации проектов субъектами Российской Федерации.

Минстроем России в 2018 году не реализованы в полном объеме полномочия по определению порядка³⁷ осуществления контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением, включая соблюдение графика.

Необходимые документы Минстроем России не были приняты, что привело к отсутствию надлежащего контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соответствующими соглашениями о предоставлении субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций и иных межбюджетных трансфертов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, Минстрой России в установленном порядке³⁸ уведомил Минфин России о нарушении Владимирской областью (г. Гороховец) обязательства о завершении проекта в установленный срок³⁹.

Вместе с тем до настоящего времени возврат средств в доход федерального бюджета не осуществлен.

Правительством Ярославской области не выполнено обязательство, предусмотренное пунктами 1.2 и 3.2.2 соглашения правительства Ярославской области и Минфина России от 21 ноября 2018 г. № 01-01-06/06-409, направить целевые дотации на цели поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса.

В связи с фактическим сокращением объемов работ по проектам победителям Всероссийского конкурса остатки дотации, не использованные на установленные цели, не возвращены Ярославской областью в федеральный бюджет и направлены на иные цели (по итогам 2019 года образовались остатки в сумме 11,4 млн рублей от 205,0 млн рублей).

Кроме того, правительством Ярославской области не выполнены обязательства, предусмотренные соглашениями по соблюдению согласованного Минстроем России графика.

Так, отставание от графика, связанного с разработкой проектной документации, выполнением работ в соответствии с заключенным контрактом, составляло от 5 до 7 месяцев по проектам – победителям Всероссийского конкурса 2018–2019 годов: г. Мышкин – до 6 месяцев, г. Переславль-Залесский – до 5 месяцев, г. Ростов – до 7 месяцев, г. Тутаев – до 5 месяцев.

-
37. В соответствии с пунктом 37 Правил № 237 Минстрою России следовало определить порядок осуществления контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением, включающим в том числе определение перечня материалов, информации и документов, подтверждающих соблюдение срока реализации проекта, соответствие выполненных работ показателям проекта, содержащимся в конкурсной заявке, исполнение иных обязательств, предусмотренных соглашением, порядок осуществления оценки представленных материалов, информации и документов, а также порядок осуществления иных действий по контролю исполнения обязательств.
38. Подпункт «г» пункта 37 Правил № 237, согласно которому Минстроем России направляется в Минфин России уведомление о выявленных нарушениях срока реализации проекта, предусмотренного соглашением.
39. Письмо Минстроя России в Минфин России от 11 марта 2020 г. № 8665-МЕ/11.

Установлено, что предусмотренная Правилами № 237 ответственность и меры ответственности субъектов Российской Федерации недостаточны для качественной и своевременной реализации проектов (в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены переносы сроков завершения проектов по графику, сокращение объемов выполнения работ и исключение отдельных объектов по проектам, непредоставление дополнительного финансирования из бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, привлечение средств из внебюджетных источников в объеме, не соответствующем заявленному для участия во Всероссийском конкурсе).

При этом, по информации 46 регионов, или 73 % субъектов – получателей господдержки по итогам Всероссийского конкурса в 2018–2019 годах⁴⁰, фактический объем привлеченных средств частных инвесторов составил 1,9 млрд рублей, или порядка 48 % заявленного объема (3,9 млрд рублей).

По информации Минстроя России⁴¹, 80 проектов, на реализацию которых предоставлена дотация из федерального бюджета в размере 4 900,0 млн рублей, завершены. При этом к реализации проектов, завершенных в 2019 году, дополнительно привлечены денежные средства в размере 2 449,1 млн рублей, в том числе средства:

- региональных бюджетов – 1 071,7 млн рублей;
- местных бюджетов – 395,0 млн рублей;
- внебюджетных источников финансирования – 982,4 млн рублей.

Кроме того, по итогам реализации проектов 2018 года создано 599 объектов коммерческой предпринимательской активности и 3 486 рабочих мест.

9. Выводы

9.1. Начиная с 2018 года из федерального бюджета ежегодно предусматривается выделение бюджетных ассигнований на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды.

Средства из федерального бюджета на указанные цели выделялись:

- в 2018 году в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 4 900,0 млн рублей, главный распорядитель бюджетных средств – Минфин России (всего в 2018 году субъектам Российской Федерации перечислено 100 % выделенных средств);

40. 63 субъекта Российской Федерации.

41. Письмо от 15 января 2021 г. № 784-МЕ/06.

- с 2019 года в виде иных межбюджетных трансфертов (в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда») в объеме 5 000,0 млн рублей, главный распорядитель бюджетных средств – Минстрой России (в 2019 году субъектам Российской Федерации перечислено 633,3 млн рублей, или 12,7 % выделенных средств).

По состоянию на 1 января 2021 года кассовое исполнение средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию проектов, с учетом неиспользованных остатков 2019 года составляет 9,3 млрд рублей, или 99,4 % общего объема указанных средств.

С 2021 года предусматривается увеличение объема средств из федерального бюджета на реализацию проектов с 5 000,0 млн рублей до 10 000,0 млн рублей.

9.2. Выявлены недостатки механизма государственной поддержки из федерального бюджета проектов в малых городах и исторических поселениях, следствием которых можно назвать недостаточную результативность использования средств федерального бюджета.

В 2018–2019 годах субъектами Российской Федерации на Всероссийский конкурс подано более 1 000 заявок. Победителями Всероссийского конкурса, получившими премии, стали 240 проектов. К настоящему времени реализовано всего 166 проектов (69,2 %).

9.3. В настоящее время полномочия по обеспечению координации и контроля за реализацией мероприятий по вопросам социально-экономического развития малых городов и исторических поселений не закреплены ни за одним федеральным органом исполнительной власти.

9.4. Установлено наличие проблем с выбором организаций по разработке проектно-сметной документации (ее изменению) и подрядных организаций для выполнения работ муниципальными образованиями, что может являться следствием отсутствия типовых проектов в границах малых городов и исторических поселений.

9.5. Установлены проблемы при осуществлении Минстроем России контроля за реализацией проектов субъектами Российской Федерации в части отсутствия ежеквартального контроля за соблюдением графика выполнения мероприятий и достоверностью сведений, содержащихся в отчетах субъектов Российской Федерации, что не позволяет своевременно выявить проблемы в реализации проектов и своевременно принять меры по их устранению.

9.6. Меры ответственности субъектов Российской Федерации в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение обязательств, предусмотренных соглашениями, не установлены.

9.7. В ходе мероприятия установлено, что реализованные проекты не соответствуют комплексу мероприятий, предусмотренному победителем Всероссийского конкурса в составе заявки на участие в конкурсе (результату), а устанавливаемый в соглашениях показатель результативности не позволяет оценить его выполнение.

Основной причиной является отсутствие в соглашениях, заключенных Минфином России и Минстроем России с субъектами Российской Федерации, количественных и качественных показателей в разрезе мероприятий, реализуемых в рамках заявленных регионами проектов.

9.8. Нормативно-правовая база, направленная на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений, в том числе проектов в малых городах и исторических поселениях, содержит следующие недостатки:

- в редакции Федерального закона № 73-ФЗ, действовавшей до 24 ноября 2012 года, было закреплено, что в историческом поселении государственной охране подлежат не только исторически ценные градоформирующие объекты (планировка, застройка, композиция, природный ландшафт), но и археологический слой; в настоящее время понятие «предмет охраны исторического поселения» на археологический слой не распространяется;
- порядок выплаты компенсации произведенных затрат физическим или юридическим лицом, являющимся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся им на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению при условии выполнения таких работ в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ не утвержден;
- статус малых городов и исторических поселений не обеспечивает каких-либо преимуществ, налоговых льгот, дополнительных возможностей привлечения инвесторов, приоритета при распределении межбюджетных трансфертов; целесообразно выделение малых городов и исторических поселений в особую категорию, создание в их границах территории комплексного социально-экономического развития или иных зон с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности, формирование комплексной Концепции развития данных муниципальных образований.

9.9. Установлено, что единственный показатель в отчете о выполнении государственного задания, а именно показатель объема работы – количество информационных ресурсов и баз данных (в количестве одной единицы) – не позволяет дать оценку работы подведомственного Минстрою России ФАУ «Проектная дирекция» в части информационно-аналитического, методического, организационного и технического обеспечения деятельности, связанной с проведением конкурсов и реализацией проектов их победителей, по которым Минстрой России является ответственным исполнителем, соисполнителем по вопросам формирования КГС, в том числе Всероссийского конкурса.

9.10. В соответствии с пунктом 3.2.7 соглашения между Минфином России и администрацией Владимирской области от 7 ноября 2018 г. № 01-01-06/06-392 о предоставлении бюджету Владимирской области дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации администрация Владимирской области обязана осуществить возврат в доход федерального бюджета дотации на сумму 50,0 млн рублей в полном объеме в случае нарушения срока реализации проекта в связи с незавершением проекта – победителя Всероссийского конкурса 2018 года в г. Гороховце Владимирской области в установленный срок – 31 декабря 2019 года. В установленный срок проект не реализован.

Минстрой России в установленном порядке уведомил Минфин России о нарушении Владимирской областью (г. Гороховец) обязательства о завершении проекта в установленный срок.

Вместе с тем до настоящего времени возврат средств в доход федерального бюджета не осуществлен.

9.11. Правительством Ярославской области не выполнено обязательство, предусмотренное пунктами 1.2 и 3.2.2 соглашения правительства Ярославской области и Минфина России от 21 ноября 2018 г. № 01-01-06/06-409, направить целевые дотации на цели поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса.

В связи с фактическим сокращением объемов работ по проектам Всероссийского конкурса остатки дотации, не использованные на установленные цели, не возвращены Ярославской областью в федеральный бюджет и направлены на иные цели (по итогам 2019 года образовались остатки в сумме 11,4 млн рублей от 205,0 млн рублей).

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендациями:

10.1.1. О наделении соответствующего федерального органа исполнительной власти полномочиями по осуществлению координации и контроля за выполнением мероприятий по социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений, в том числе по реализации проектов.

10.1.2. О внесении изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ, распространив понятие «предмет охраны исторического поселения» на археологический слой.

10.1.3. Об утверждении порядка выплаты компенсации произведенных затрат физическим или юридическим лицом, являющимся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый

государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся им на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению при условии выполнения таких работ в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ.

10.1.4. О внесении изменений в Правила № 237 в части:

- формирования библиотеки проектов (в разрезе малых городов и исторических поселений), включающей конкурсные заявки субъектов Российской Федерации, проектно-сметную документацию, иные документы по реализации проектов, и размещения ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для общего доступа, в том числе в целях возможного использования заинтересованными лицами отдельных решений проекта в качестве типового, а также в целях повышения прозрачности для граждан и контролирующих органов мероприятий при реализации проектов;
- установления мер ответственности субъектов Российской Федерации в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении иного межбюджетного трансферта по достижению результатов предоставления иного межбюджетного трансферта, а также по обеспечению соблюдения муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса графика;
- в части установления ежеквартального контроля со стороны Минстроя России за соблюдением графика и за достоверностью сведений, содержащихся в отчетах субъектов Российской Федерации;
- в части установления количественных и качественных показателей результата предоставления иного межбюджетного трансферта в разрезе мероприятий, реализуемых в рамках заявленных регионами проектов.

10.1.5. О выделении малых городов и исторических поселений в особую категорию, о создании в их границах территории комплексного социально-экономического развития или иных зон с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности.

10.1.6. О формировании комплексной концепции развития данных муниципальных образований.

10.2. Направить информационное письмо в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации с рекомендациями определить и установить в государственном задании учреждению показатели, отражающие количество и качество мероприятий, которые осуществляются учреждением в целях реализации проектов создания комфортной городской среды, а также в целях организации Всероссийского конкурса показатели, отражающие количество и полноту реализации проектов – победителей конкурса;

10.3. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации:

- 1) о неприменении мер ответственности за нарушение срока реализации проекта в связи с незавершением проекта – победителя Всероссийского конкурса 2018 года в г. Гороховце Владимирской области в установленный срок – 31 декабря 2019 года,
- 2) о невыполнении правительством Ярославской области обязательства направить целевые дотации на цели поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса (в связи с фактическим сокращением объемов работ по проектам конкурса, так как остатки дотации, не использованные на установленные цели, не возвращены Ярославской областью в федеральный бюджет и направлены на иные цели (по итогам 2019 года образовались остатки в сумме 11,4 млн рублей от 205,0 млн рублей).

10.4. Направить информационное письмо Губернатору Ярославской области.

10.5. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

